Deutscher Bundestag **Drucksache 14/9985**

14. Wahlperiode 27. 09. 2002

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Brudlewsky, Martin Hohmann, Ilse Aigner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/9974 –

Pflicht der Bundesregierung zur Beobachtung der Schutzwirkung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes (SchKG)

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 28. Juni 1993 die Schutzpflicht für das Leben herausgestellt. „Sie obliegt aller staatlichen Gewalt.“ (BVerfGE 88, 203, 252). Der Gesetzgeber hat seine Schutzpflicht gegenüber dem ungeborenen Leben nicht bereits abschließend durch den Erlass eines Gesetzes zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs erfüllt: „Er muss sich in angemessenen zeitlichen Abständen in geeigneter Weise – etwa durch periodisch zu erstattende Berichte der Regierung – vergewissern, ob das Gesetz die erwartete Schutzwirkung tatsächlich entfaltet oder ob sich Mängel des Konzeptes oder seiner praktischen Durchführung offenbaren, die eine Verletzung des Untermaßverbotes begründen (vgl. BVerfGE 56, 54 [82 ff.]).“ (BVerfGE 88, 203, 310). Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass der Gesetzgeber aufgrund seiner Schutzpflicht weiterhin dafür verantwortlich bleibt, dass das Gesetz auch tatsächlich einen angemessenen und als solchen wirksamen Schutz vor Schwangerschaftsabbrüchen bewirkt. „Stellt sich nach hinreichender Beobachtungszeit heraus“, so das Bundesverfassungsgericht, „dass das Gesetz das von der Verfassung geforderte Maß an Schutz nicht zu gewährleisten vermag, so ist der Gesetzgeber verpflichtet, durch Änderung oder Ergänzung der bestehenden Vorschriften auf die Beseitigung der Mängel und die Sicherstellung eines dem Untermaßverbot genügenden Schutzes hinzuwirken (Korrektur oder Nachbesserungspflicht)“ (BVerfGE 88, 203, 309).

Anders als bei den meisten Gesetzen nimmt das Bundesverfassungsgericht beim Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) aufgrund des hohen Ranges des Schutzgutes und der Art der Gefährdung also eine dauernde Beobachtungspflicht des Gesetzgebers an, um die Schutzwirkungen des Gesetzes zu sichern. Es folgert aus dieser Beobachtungspflicht, „dass die für die Beurteilung der Wirkungen des Gesetzes notwendigen Daten planmäßig erhoben, gesammelt und ausgewertet werden. Verlässliche Statistiken mit hinreichender Aussagekraft, wie über die absolute Zahl der Schwangerschaftsabbrüche, über die relativen Quoten, die sich aus dem Verhältnis der Abbruchzahl zur Gesamtbevölkerung, zur Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter, zur Zahl der Schwangerschaften oder der Lebend- und Totgeburten insgesamt errechnen, …, sind dazu unerlässlich“ (BVerfGE 88, 203, 310 f.).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 25. September 2002 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Das Bundesverfassungsgericht regt periodisch zu erstattende Berichte der Bundesregierung über die Schutzwirkung des jeweiligen Schutzkonzeptes an.

Der Gesetzgeber hat dementsprechend in Artikel 1 Abschnitt 4 Schwangeren- und Familienhilfeänderungsgesetz vom 21. August 1995 in den §§ 15 bis 18 SchKG Regelungen für die Erhebung von Daten im Zusammenhang mit Schwangerschaftsabbrüchen geschaffen. Gemäß § 16 SchKG sind folgende Erhebungsmerkmale vierteljährlich vom Statistischen Bundesamt zu erfassen:

1. Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen im Berichtszeitraum (auch Fehlanzeige),
2. rechtliche Voraussetzungen des Schwangerschaftsabbruchs (Beratungsregelung oder Indikationsstellung),
3. Familienstand und Alter der Schwangeren sowie die Zahl ihrer Kinder,
4. Dauer der abgebrochenen Schwangerschaft,
5. Art des Eingriffs und beobachtete Komplikationen,
6. Bundesland, in dem der Schwangerschaftsabbruch vorgenommen wird und Bundesland oder Staat im Ausland, in dem die Schwangere wohnt,
7. Vornahme in Arztpraxis oder Krankenhaus oder im Falle der Vornahme des Eingriffs im Krankenhaus die Dauer des Krankenhausaufenthaltes.

Darüber hinaus sind die Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen verpflichtet, die ihrer Beratungstätigkeit zugrunde liegenden Maßstäbe und die dabei gesammelten Erfahrungen jährlich in einem schriftlichen Bericht niederzulegen. Als Grundlage für den schriftlichen Bericht hat die beratende Person über jedes Beratungsgespräch eine Aufzeichnung zu fertigen (unter Wahrung der Anonymität der schwangeren Frau und der zum Beratungsgespräch hinzugezogenen weiteren Person), welche den wesentlichen Inhalt der Beratung und der angebotenen Hilfsmaßnahmen festhält. Die zuständige Landesbehörde hat mindestens im Abstand von drei Jahren zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung nach § 9 SchKG vorliegen. Sie kann sich zu diesem Zweck die Berichte der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen vorlegen lassen und Einsicht in die angefertigten Aufzeichnungen nehmen (vgl. § 10 SchKG).

Während der Gesetzgeber also den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, umfassend die Daten von Schwangerschaftsabbrüchen zu erheben, nachgekommen ist, hat die Bundesregierung die Anregung des Bundesverfassungsgerichtes bislang offenbar nicht aufgegriffen, die erhobenen Daten auszuwerten und anhand der Ergebnisse die Schutzwirkung des Beratungsmodells für das ungeborene Leben zu überprüfen.

1. Aus welchen Gründen hat die Bundesregierung bislang die Anregung des Bundesverfassungsgerichtes nicht aufgegriffen, anhand der erfassten Daten periodisch über die Schutzwirkung des derzeitigen Schwangerschaftskonfliktgesetzes zu berichten?

Der Bundesgesetzgeber hat sich zur Erfüllung seiner Beobachtungspflicht im Rahmen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes für eine gesetzliche Konzeption entschieden, die umfangreiche Anforderungen an die Datenerhebung und Datenaufbereitung (Bundesstatistik über Schwangerschaftsabbrüche) und die Anerkennung und Überprüfung der inhaltlichen Tätigkeit der Beratungsstellen enthält. Das Statistische Bundesamt hat über die unter den Voraussetzungen des § 218a Abs. 1 bis 3 Strafgesetzbuch (StGB) vorgenommenen Schwangerschaftsabbrüche eine umfangreiche Statistik zu erheben und aufzubereiten (§ 15 SchKG). Die Erhebung ist auf das Kalendervierteljahr zu beziehen und umfasst eine Vielzahl von Erhebungsmerkmalen (§ 16 SchKG). Die gesamte Bundesstatistik wird jedes Vierteljahr veröffentlicht. Auch werden die Daten regelmäßig von dem zuständigen Fachressort der Bundesregierung verfolgt und im Hinblick auf die Wirksamkeit des gesetzlichen Schutzkonzepts überprüft.

Ein darüber hinausgehender Handlungsbedarf im Hinblick auf die Veröffentlichung und Prüfung der erfassten Daten ist nicht gegeben.

2. a) Wie haben sich die vom Bundesverfassungsgericht als „relative Quoten“ (BVerfGE 203, 310) bezeichneten Verhältnisse

– Abbruchzahl/Frauen im gebärfähigen Alter

– Abbruchzahl/Gesamtbevölkerung

in den Jahren 1997 bis 2000 entwickelt?

Es ist statistisch nicht sinnvoll, eine Quote der Schwangerschaftsabbrüche bezogen auf die Gesamtbevölkerung bzw. die gesamte weibliche Bevölkerung zu bilden. Üblich ist es (auch im internationalen Bereich), diese Quote bezogen auf die Bevölkerung im gebärfähigen Alter auszuweisen.

Die für den Zeitraum 1997 bis 2000 durchgeführte Erhebung des Statistischen Bundesamtes hat Folgendes ergeben:

Lfd. Nr.	**Jahr**	**Alter von … bis unter … Jahren**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
1		unter 15	441	453	467	574
2		15 – 18	4 853	5 104	5 266	5 763
3		18 – 20	7 157	7 760	8 493	9 167
4		20 – 25	24 876	25 731	26 176	28 584
5		25 – 30	32 377	30 931	29 022	29 212
6		30 – 35	31 827	31 928	30 611	30 361
7		35 – 40	21 175	21 667	22 193	22 359
8		40 – 45	7 494	7 560	7 583	7 891
9		45 und mehr	690	661	660	698
10		Insgesamt	**130 890**	**131 795**	**130 471**	**134 609**

Lfd. Nr.	**Jahr**	**Alter von … bis unter … Jahren**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Schwangerschaftsabbrüche je 10 000 Frauen in Deutschland 1997 bis 2000*)						
12		15 – 18	36	38	39	43
13		18 – 20	83	88	93	99
14		15 – 20	54	58	61	66
15		20 – 25	112	117	118	125
16		25 – 30	107	110	110	121
17		30 – 35	91	92	90	93
18		35 – 40	65	64	64	64
20		40 – 45	26	26	25	25
		15 – 45	**76**	**77**	**77**	**80**

*) Je 10 000 Frauen im Alter von 15 bis unter 45 Jahren.

b) Wie bewertet die Bundesregierung die Entwicklung der vom Bundesverfassungsgericht als „relative Quoten“ bezeichneten Verhältnisse

– Abbruchzahl/Frauen im gebärfähigen Alter

– Abbruchzahl/Gesamtbevölkerung

der Jahre 1997 bis 2000?

Die absolute Zahl der in den Jahren 1997 bis 1999 gemeldeten Schwangerschaftsabbrüche hat sich kaum verändert. Der geringfügige Anstieg in Höhe von 2,8 % von 1999 auf 2000 ist vor allem auf die erheblichen Anstrengungen des Statistischen Bundesamtes zurückzuführen, den Kreis der Berichtspflichtigen zu vervollständigen.

c) Wie bewertet die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche seit 1997 leicht zugenommen und die Zahl der Geburten seit 1997 immer stärker abgenommen hat, die kontinuierliche Erhöhung der Anzahl von Schwangerschaftsabbrüchen im Verhältnis zu Geburten?

Die vorliegende Datenlage verzeichnet keine Zunahme vorgenommener Schwangerschaftsabbrüche (vgl. Antwort zu Frage 2 b). Im Übrigen kann nicht von einem Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Geburtenzahlen und der Zahl von Schwangerschaftsabbrüchen ausgegangen werden.

3. a) Sieht die Bundesregierung eine Möglichkeit, die schriftlichen Erfahrungsberichte, die die Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen gemäß § 10 Abs. 1 SchKG jährlich niederzulegen verpflichtet sind, auszuwerten und periodisch dem Gesetzgeber vorzustellen, um so über die statistischen Erhebungen hinaus die Hintergründe und Motive von Schwangerschaftsabbrüchen zu ergründen und den Schutz des ungeborenen Lebens zu verbessern?

Die Berichtspflicht der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen dient der Überprüfung der praktischen Durchführung der Beratung. Die für die Sicherstellung des Beratungsangebots und die Anerkennung von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen zuständigen Behörden der Länder haben mindestens im Abstand von drei Jahren zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die erforderliche staatliche Anerkennung noch vorliegen. Zu diesem Zweck können sie sich die Berichte der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen vorlegen lassen und Einsicht in die Aufzeichnungen nehmen, die den wesentlichen Inhalt der Beratung und die angebotenen Hilfsmaßnahmen festzuhalten haben (§ 10 Abs. 2 bzw. 3 SchKG).

Eine darüber hinausgehende Verwendung der Aufzeichnungen ist nicht möglich. Diesbezüglich hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung ausgeführt, dass die Berichte ausschließlich zur späteren Kontrolle der Beratungstätigkeit Verwendung finden dürfen, nicht hingegen zur Überprüfung und Bewertung einzelner Abbrüche (BverfGE 88, 203, 288).

b) Wenn nein, welche anderen Initiativen ergreift die Bundesregierung, um den Gesetzgeber zu unterstützen, die ihm vom Bundesverfassungsgericht zugewiesenen Kontroll- und Nachbesserungspflichten nachzukommen?

Die Antwort zur Frage der Beobachtung der Datenlage ergibt sich aus der Antwort zu Frage 1. Eine „Korrektur- und Nachbesserungspflicht“ obliegt dem Gesetzgeber dann, wenn sich nach hinreichender Beobachtungszeit herausstellt, dass das Gesetz das von der Verfassung geforderte Maß an Schutz nicht zu gewährleisten vermag (BverfGE 88, 203, 309). Nach der vorliegenden Datenlage sind diese Voraussetzungen nicht gegeben (vgl. Antwort zu Frage 2 b).

4. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über den Zusammenhang von Schwangerschaftsabbrüchen und der finanziellen Belastung von Familien mit Kindern durch

   – Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe,
   – mangelnde steuerliche Entlastung,
   – Verluste von Rentenansprüchen durch die Aufgabe von Erwerbsarbeit,
   – höhere Wohnraumkosten,
   – steigende Lebenshaltungskosten?

5. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Rolle der Kindesväter und ihren Einfluss auf die Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch ausgelöst durch

   – Beziehungs- und Partnerschaftsprobleme,
   – mangelndes Verantwortungsbewusstsein,
   – Bindungslosigkeit,
   – mangelndes Verhütungsverhalten?

6. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung darüber, wie häufig die Unvereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie für den Schwangerschaftsabbruch ausschlaggebend ist, insbesondere durch

   – mangelnde Kinderbetreuungsmöglichkeiten, vor allem für Kinder von 0 bis 3 Jahren und Schulkinder,
   – mangelnde familienbegleitende Dienste/Hilfen, besonders für junge Familien, Alleinerziehende und Mehr-Kinder-Familien,
   – die Problematik des beruflichen Einstiegs bzw. Wiedereinstiegs nach der Kinder- und Familienphase auch in anspruchsvolleren Berufen und Leitungspositionen,
   – schwierige Arbeitsbedingungen für Eltern aufgrund fehlender Teilzeitstellen, aufgrund fehlender Teilzeitausbildungsstellen und aufgrund eines zu geringen Angebotes von Arbeitsplätzen mit flexibler Arbeitszeitgestaltung?

7. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über strukturelle Besonderheiten im Lebensumfeld der Frauen, die eine Schwangerschaft abbrechen, wie z. B. Betriebsschließungen, regionale hohe Arbeitslosenquoten, strukturschwache Gebiete und deren Auswirkung auf die Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch?

8. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Zusammenhänge von gesellschaftlichen Bewusstseinsprozessen und der Bereitschaft, sich für ein Leben mit Kindern zu entscheiden, unter besonderer Berücksichtigung

   – allgemeiner, wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung von Familien,
   – der ungleichen Rollen- und Lastenverteilung zwischen Frauen und Männern,
   – erschwerter gesellschaftlicher Bedingungen für Menschen mit Behinderung,
   – ungenügender bewusstseinsbildender Arbeit in Schulen, Bildungseinrichtungen und Medien?

Die Fragen 4 bis 8 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Gesicherte Erkenntnisse über unmittelbare Ursachen von Entscheidungen für einen Schwangerschaftsabbruch sind nicht zu ermitteln:

Auf der Grundlage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Mai 1993 (BverfGE 88, 203 ff.) hat sich der Bundesgesetzgeber – neben einer medizinischen und kriminologischen Indikationsregelung – für eine Regelung entschieden, die in den ersten zwölf Wochen der Schwangerschaft den Schwerpunkt auf eine qualifizierte Konfliktberatung legt, im Übrigen die Entscheidung der schwangeren Frau respektiert und damit auf eine Nachprüfung und Bewertung von Gründen der Frau für den Abbruch verzichtet. Ein Zwang zur Gesprächs- und Mitwirkungsbereitschaft der Frau wurde ausdrücklich ausgeschlossen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 SchKG) und die Beratung „ergebnisoffen" geregelt (§ 5 Abs. 1 SchKG).

Unter diesen rechtlichen Voraussetzungen ist weder eine amtliche statistische Erfassung von Beweggründen, die Schwangerschaftsabbrüchen zugrunde liegen, möglich, noch entsprechende umfassende Untersuchungen. Jeder Versuch, die Motivationslage betroffener Frauen gezielt zu erfassen und zu bewerten würde gegen den Grundsatz des Beratungskonzepts, dem Respekt vor der persönlichen Verantwortung der Frau, verstoßen. Das für die Beratungsqualität notwendige Vertrauen der Frauen in die Beratung und damit das vom Gesetzgeber vorgegebene Beratungsziel – eine Entscheidung zugunsten des Kindes zu fördern – wäre erheblich gefährdet.

Im Rahmen des Aufgabengebietes vergibt die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) einzelne Studien, die u. a. auch den Themenkomplex Schwangerschaftsabbrüche analysieren (z. B. „frauen leben", 2001).

Dabei hat sich herausgestellt, dass Schwangerschaftsabbrüche in der Regel nicht monokausal bedingt sind, sondern im Zusammenhang mit Krisensituationen in wirtschaftlichen, beruflichen, partnerschaftlichen und/oder anderen persönlichen Lebenslagen stehen.

Um auch die Perspektive der Männer zum Thema Familienplanung zu beleuchten, hat die BZgA eine Männerbefragung (Studie: „männer leben") in Auftrag gegeben, die u. a. auch die Einstellungen von Männern zum Thema ungewollte Schwangerschaft/Schwangerschaftsabbrüche beleuchten wird.

Eine moderne Familien- und Gleichstellungspolitik orientiert sich an der Lebenswirklichkeit der Menschen. Sie schafft auch Voraussetzungen dafür, dass Eltern Wahlfreiheit in ihrer Lebensgestaltung haben. Aus allen aktuellen Jugendstudien (14. Shell Jugendstudie, DJI-Jugendsurvey) geht hervor, dass junge Frauen und Männer heute Berufs- und Familienleben miteinander ver-

einbaren wollen. Zur Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen hat die Bundesregierung in der zurückliegenden Legislaturperiode ein ganzes Bündel von Maßnahmen und gesetzlichen Reglungen auf den Weg gebracht. Dazu gehören z. B. die dreimalige Erhöhung des Kindergeldes auf nunmehr 154 Euro, die Reform des Bundeserziehungsgeldgesetzes, die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Teilzeit. Darüber hinaus gilt es, ein bedarfsgerechtes und qualitativ hochwertiges Betreuungsangebot für Kinder zu schaffen. Hierzu stellt die Bundesregierung den Ländern in den kommenden vier Jahren insgesamt 4 Mrd. Euro zur Verfügung.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333